

Een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G. R. (1993). Een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap. *Migrantenrecht*, 93(5-6), 91-104.

Document status and date:

Published: 01/01/1993

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap

* Gerard-René de Groot is hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Rijksuniversiteit Limburg.

Prof. mr G.-R. de Groot*

1. Inleiding

Na lang wachten is op 25 februari 1993 een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap naar de Tweede Kamer gezonden¹. Dit wetsontwerp zal in het onderhavige opstel kritisch worden besproken. Daarbij zal allereerst aandacht worden besteed aan enkele voorgestelde wijzigingen van algemene aard, die consequenties zullen hebben voor de redactie van diverse artikelen van de Rijkswet (paragraaf 2). Daarna zal de voorgestelde wijziging van de nationaliteitsrechtelijke gevolgen van de erkenning en wettiging worden besproken (paragraaf 3). Vervolgens wordt ingegaan op enkele voorgestelde wijzigingen van de regeling van de naturalisatie (paragraaf 4). En last but not least wordt uitvoerig stilgestaan bij de veranderde houding ten opzichte van gevallen van meervoudige nationaliteit en de daarmee samenhangende voorstellen tot wijziging van de verliesbepalingen van het Nederlandschap (paragraaf 5). Overgangsrechtelijke bepalingen worden behandeld in samenhang met de wetswijzigingsvoorstellen waarop ze betrekking hebben.

Dat een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap zou worden ingediend, was reeds geruime tijd bekend. Sinds ruim een jaar wordt immers aan een vreemdeling, die door naturalisatie het Nederlandschap wil verwerven, niet meer de eis gesteld, dat hij al het mogelijke moet doen om zijn oude nationaliteit te verliezen, hoewel dit nog wel uitdrukkelijk in artikel 9, lid 1, sub b Rwned wordt gesteld. De staatssecretaris van Justitie heeft zulks in december 1991 per circulaire uitdrukkelijk meegedeeld aan alle bij een naturalisatie betrokken autoriteiten². Hij kondigde toen ook aan, dat een wetsontwerp ter schrapping van artikel 9, lid 1, sub b, alsmede van de daarmee samenhangende bepaling van artikel 15, sub d Rwned³ binnen afzienbare tijd zou worden ingediend bij de Tweede Kamer. De voorbereiding van het beloofde wetsontwerp heeft aanzienlijk meer tijd in beslag genomen dan men aanvankelijk heeft gedacht. Dit heeft diverse redenen. In de eerste plaats was het niet honderd procent zeker, of een schrapping van artikel 9, lid 1, sub b Rwned volledig in overeenstemming was met volkenrechtelijke verplichtingen die voor Nederland bestaan, daar ons land partij is bij het op 6 mei 1963 tot stand gekomen Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit. Kennelijk had ook de Raad van State aarzelingen op dit punt. Bovendien ontstond een discussie over de vraag, of een schrapping van artikel 9, lid 1, sub b niet gevolgen zou moeten hebben voor alle verliesbepalingen betreffende het Nederlandschap. Het zou immers eigenaardig zijn, dat

een vreemdeling tot Nederlander zou kunnen worden genaturaliseerd met behoud van zijn oude nationaliteit, doch een Nederlander die vrijwillig een andere nationaliteit verwerft steeds zijn Nederlandschap verliest. Ook in deze discussie heeft de Raad van State een belangrijke rol gespeeld⁴. Het Ministerie van Justitie had bovendien besloten om nog enkele andere wijzigingen mee te nemen in het wetsontwerp ter schrapping van artikel 9, lid 1, sub b. Een van deze wijzigingsvoorstellen betreft de nationaliteitsrechtelijke schijnkenningen. Voorts werd besloten om enkele wijzigingen voor te stellen, die verband houden met de relatie nationaliteitsrecht/vreemdelingenrecht. Het resultaat is al met al een wetsontwerp, waarin meerdere hete kolen zitten. Het is te hopen, dat al deze hot topics ook in het parlement voldoende juridische en politieke aandacht krijgen.

Van belang is trouwens nog een opmerking uit de memorie van toelichting op het thans ingediende wetsontwerp. In die toelichting wordt er op gewezen, dat binnen afzienbare tijd nog een tweede ontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap naar het parlement zal worden gezonden. Een letterlijk citaat van de desbetreffende passage is op zijn plaats⁵: 'De regering blijft voornemens de uitwerking van andere voorstellen uit de Notitie meervoudige nationaliteit alsmede, zoals reeds gezegd, enige andere algemene wijzigingen van de wet in een tweede tranche te laten plaatsvinden. Met name zal daarbij aandacht worden besteed aan bewijsrechtelijke en procedurele vraagstukken. Het streven is om in dat wetsvoorstel voorts nog eventuele nadere mogelijkheden tot vereenvoudiging van de procedures tot verkrijging van het Nederlandschap op te nemen.'

2. Wijzigingen van algemene aard

Voorgesteld wordt thans om het eerste artikel van de Rijkswet op het Nederlandschap, dat enkele definities van in de Rijkswet gehanteerde termen bevat, met twee nieuwe definities uit te breiden. Het betreft definities van de begrippen 'toelating' en 'hoofdverblijf'. Beide termen komen in de Rijkswet momenteel nog niet voor. In het wetsontwerp worden deze termen echter wel op diverse plaatsen gebruikt. Overal wordt in de tekst van de Rijkswet het thans gehanteerde begrip 'woonplaats' vervangen door 'hoofdverblijf'. Op een aantal plaatsen wordt met betrekking tot een vreemdeling met het oog op bepaalde nationaliteitsrechtelijke regelingen in het wetsvoorstel geëist, dat de desbetreffende vreemdeling 'toelating' tot Nederland heeft.

Laten we eerst de voorgestelde definities bekijken en vervolgens bezien in welke context deze begrippen een rol gaan spelen. 'Toelating' wordt in het voorgestelde artikel 1, sub g gedefinieerd

1. Voorstel van Rijkswet tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap, wetsontwerp 23 029 (R 1461).
2. Circulaire van 20 december 1991.
3. In die laatste bepaling staat, dat het Nederlandschap kan worden ontnomen aan een genaturaliseerd persoon, indien deze heeft nagelaten om na zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oude nationaliteit kwijt te raken. Van de desbetreffende regeling is overigens nooit gebruik gemaakt.
4. Zie ook Memorie van Toelichting, 1, 2. De Raad van State heeft over het onderhavige wetsontwerp twee adviezen uitgebracht. Het eerste advies dateert van 11 maart 1992. De opmerkingen van de Raad waren dermate ingrijpend, dat het wetsontwerp drastisch werd gewijzigd. Besloten werd derhalve om het herziene ontwerp nog eens aan de Raad van State voor te leggen. De Raad adviseerde daarna opnieuw op 12 januari 1993.
5. Memorie van Toelichting, p. 8.

als: 'instemming door het bevoegd gezag met het bestendig verblijf van de vreemdeling in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba'. Deze definitie komt overeen met de omschrijving in artikel 1 van het ontwerp herziening Vreemdelingenwet (wetsontwerp 22 735). Uit de toelichting op dat laatste wetsontwerp (pp. 43 en 44) blijkt, dat het bijvoegelijk naamwoord 'bestendig' beoogt aan te geven, dat het moet gaan om een verblijf van langer dan drie maanden.

De term 'toelating' is een functie toebedacht in het kader van de naturalisatievereisten. Voorgesteld wordt om artikel 8, lid 1 aanhef en onder c als volgt te formuleren: 'Voor verlening van het Nederlanderschap overeenkomstig artikel 7 komen slechts in aanmerking verzoekers: (...) c. die tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, *toelating* en hoofdverblijf hebben gehad'. Ook in artikel 8, lid 3 zou het vereiste 'toelating' moeten worden toegevoegd.

Het invoegen van het vereiste van toelating zou volgens de toelichting⁶ geboden zijn om het algemene principe van het geïntegreerde vreemdelingenbeleid ook voor het nationaliteitsrecht uit te werken. Dit principe zou met zich meebrengen, dat wie hier rechtens niet mag zijn, ook in het kader van het nationaliteitsrecht geen rechten behoort te kunnen opbouwen. De huidige regeling wordt door de toelichting⁷ als 'ongერიმდებარე' betiteld. Vervolgens wordt gesteld⁸: 'Dat hij die illegaal in Nederland verblijft, geen naturalisatierechten kan opbouwen, behoeft geen betoog: hij heeft zich of nooit bij het bevoegde gezag gemeld, of is door dit gezag afgevoerd en heeft daartegen geen gegrond bezwaar gemaakt.'

Waarom het principe, dat illegalen geen naturalisatierechten kunnen opbouwen, 'geen betoog behoeft' ontgaat mij ten enen male. Opmerkelijk is immers, dat de opvatting van het Ministerie van Justitie in het verleden een andere was¹⁰. Indien een ministerie 'omgaat', is het volstrekt te povertjes om te stellen dat de wijziging van opvatting geen betoog behoeft. Een uitvoerige toelichting is dan op zijn plaats.

In dat verband is het vooral ook van belang om te bezien, wat nu exact de relatie is tussen het vereiste van artikel 8, lid 1, sub b RwNed en het vereiste 'toelating', dat in artikel 8, lid 1, sub c zou moeten worden ingevoegd. Is het niet overduidelijk om op twee plaatsen bij de naturalisatievereisten een schakel tussen nationaliteitsrecht en vreemdelingenrecht te leggen? Dat niet voorgesteld wordt om artikel 8, lid 1, sub b RwNed te schrappen, is overigens wel begrijpelijk. Het desbetreffende vereiste blijft van belang voor naturalisandi, die in het geheel niet in Nederland verblijven, dat wil zeggen voor de in artikel 8, lid 2 RwNed vermelde categorieën. In zeer veel gevallen zullen het 'geen bezwaar'-vereiste van artikel 8, lid 1, sub b en het toelatingsvereiste van artikel 8, lid 1, sub c echter op hetzelfde neerkomen.

Elk van de landen van het Koninkrijk bepaalt geheel zelfstandig, of een vreemdeling wordt toegelaten of niet. Derhalve wordt tevens voorge-

steld om een tweede lid toe te voegen aan artikel 13 RwNed, luidende: 'Bij algemene maatregel van rijksbestuur worden regelen gesteld betreffende het bewijs van toelating tot één van de landen van het Koninkrijk.'

Overigens hebben degenen, die het wetsontwerp hebben voorbereid kennelijk eerst overwogen het toelatingsvereiste ook op te nemen bij de optieregelingen van artikel 6 RwNed. Zulks blijkt uit diverse opmerkingen uit de toelichting, die kennelijk op een ander ontwerp betrekking hebben dan het voorstel dat thans bij de kamer is ingediend¹¹. Uit het voorgaande volgt reeds, dat ik het geenszins betreurt, dat is nagelaten om het toelatingsvereiste niet in artikel 6 te introduceren. Naar ik hoop, sneuvelt het vereiste gedurende de parlementaire behandeling geheel.

Laten we vervolgens het voorstel bekijken om als artikel 1, sub h een omschrijving van het begrip 'hoofdverblijf' op te nemen, luidende: 'de plaats waar een persoon zijn feitelijke woonstede heeft'. Overal waar thans in de wet wordt gesproken over 'woonplaats' of 'woonplaats of werkelijk verblijf' wordt in het wetsontwerp de term 'hoofdverblijf' gebruikt. Dit heeft in het wetsontwerp met name consequenties voor de artikelen 3, lid 3, 6, 7, 8, 9 en 15. De nieuwe definitie bewerkstelligt, dat een eventuele afhangelijke woonplaats voor de toepassing van de desbetreffende artikelen geen rol meer speelt. Ook neemt voor de toepassing van die artikelen het belang van het 'werkelijk verblijf' zeer af. In het kader van de nieuwe definitie heeft het 'werkelijk verblijf' van een persoon mijns inziens uitsluitend nog belang, als de desbetreffende persoon geen woonstede heeft. Overigens zij onderstreept, dat de voorgestelde definitie van 'hoofdverblijf' heel sterk lijkt op de omschrijving van 'woonplaats' in artikel 1:10 Burgerlijk Wetboek: 'De woonplaats van een natuurlijk persoon bevindt zich ter zijner woonstede, en bij gebreke van woonstede ter plaatse van zijn werkelijk verblijf.' Een opvallend verschil is echter het bijvoegelijk naamwoord 'feitelijk' in het voorgestelde artikel 1, sub h. Wil het ontwerp daarmee aangeven, dat bij het ontbreken van een 'woonstede' toch de werkelijke verblijfplaats maatgevend is? Hopelijk lokt het parlement daarover een uitspraak van de minister, resp. staatssecretaris uit. In dit verband mag de wetsgeschiedenis van artikel 1:10 Burgerlijk Wetboek niet onvermeld blijven. De voorganger van dit in 1970 ingevoerde artikel was artikel 74 Burgerlijk Wetboek (1838). Dat laatstvermelde artikel luidde: '1. Een ieder wordt geacht zijne woonplaats te hebben alwaar hij zijn hoofdverblijf heeft gevestigd. 2. Bij gebreke van zoodanige woonplaats wordt de plaats des werkelijken verblijfs daarvoor gehouden.' Bij de tot standkoming van het nieuwe Burgerlijk Wetboek vond men echter het begrip 'woonstede' duidelijker dan 'hoofdverblijf'. Een uitvoerige motivering van de ontwerpers van de voorgestelde bepaling van artikel 1, sub h RwNed waarom de term 'hoofdverblijf' nu in het nationaliteitsrecht de meest gelukkige term is, lijkt daarom op zijn plaats. Weliswaar wordt in de toelichting¹² reeds gewezen op rechtspraak van de Raad van State naar aanleiding van artikel 13 Vreemdelingenwet, maar ook na lezing van die beslissingen

6. Memorie van Toelichting, p. 5.

7. Memorie van Toelichting, p. 6.

8. Memorie van Toelichting, p. 7.

9. Vgl. mijn contraire betoog in het boek 'Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel', Köln 1989, pp. 247-250.

10. Zie wetsontwerp 16 947, Memorie van Antwoord Eerste Kamer, pp. 8 en 9.

11. Memorie van Toelichting, pp. 5 en 8 (op de laatste pagina zelfs op twee plaatsen).

12. Memorie van Toelichting, p. 9.

kreeg ik nog geen helder beeld van de inhoud van het voorgestelde nieuwe begrip, als ik dat poog af te zetten tegen de definitie van woonplaats in artikel 1:10 Burgerlijk Wetboek.

We dienen vervolgens kort stil te staan bij een voorgestelde nieuwe formulering van artikel 3, lid 3 RwNed: 'Nederlander is het kind van een vader of moeder, die ten tijde van de geboorte van het kind zijn of haar *hoofdverblijf* heeft in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba en die zelf geboren is uit een moeder, die ten tijde van zijn of haar geboorte haar *hoofdverblijf* in een van die landen had.' De eerste vermelding van het woord 'hoofdverblijf' is een vervanging van het daar eerst gehanteerde woord 'woonplaats'. De tweede vermelding is een codificeren van de beschikking van de Hoge Raad van 20 november 1992, RvdW 1992, 258. Uit de procedure, die aanleiding tot deze beschikking gaf, blijkt dat het ook ten eerste de vraag is, of het huidige artikel 3, lid 3 RwNed niet in strijd is met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, daar mannen worden gediscrimineerd. Relevant zijn voor de toepassing van artikel 3, lid 3 immers de woonplaatsen van de ouders van een kind, alsmede de woonplaatsen van beide grootmoeders. De woonplaatsen van de grootvaders lijken irrelevant te zijn. In de vermelde beschikking heeft de Hoge Raad echter de vraag, of een woonplaats van de grootvader in Nederland voldoende is voor de toepassing van de in artikel 3, lid 3 RwNed geformuleerde regel onbeantwoord gelaten, nu in casu vaststond, dat de relevante grootvader ten tijde van de geboorte van de relevante ouder niet in Nederland woonachtig was. Het komt me echter voor, dat het in de rede ligt om artikel 3, lid 3 RwNed in het perspectief van artikel 26 Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten dusdanig te lezen, dat zowel de woonplaats van de grootmoeder als die van de grootvader van belang is. Nu toch aan de tekst van artikel 3, lid 3 wordt getimmerd, lijkt het me op zijn plaats om dit duidelijk uit de bewoordingen van die bepaling te laten blijken. Ik wil daarom een volgende tekst bepleiten:

'Nederlander is het kind van een vader of moeder, die ten tijde van de geboorte van het kind hoofdverblijf heeft in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba en die zelf is geboren als kind van een vader of moeder, die ten tijde van zijn of haar geboorte hoofdverblijf in een van die landen had.'

3. Nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning en wettiging

Het wetontwerp stelt voor om artikel 4 RwNed geheel te laten vervallen en artikel 6 vervolgens met de volgende bepaling uit te breiden:

'c. de vreemdeling die tijdens zijn minderjarigheid door een Nederlander is erkend of zonder erkenning door wettiging het kind van een Nederlander is geworden, indien hij na de erkenning of wettiging zonder erkenning en vóór zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tenminste drie jaren verzorging en opvoeding heeft genoten van de Nederlander door wie hij is erkend of wiens kind hij zonder erkenning door wettiging is geworden.'

Achtergrond van de voorgestelde wijzigingen is de strijd tegen de schijnerkenningen. Het huidi-

ge artikel 4, lid 1 RwNed bepaalt immers ondermeer, dat een minderjarig niet-Nederlands kind, dat door een Nederlandse man wordt erkend door die erkenning het Nederlanderschap verwert. Nu is de erkenning naar Nederlands recht een rechtshandeling. Dat wil zeggen dat een erkenning ook rechtsgeldig is, als de erkenner niet de verwekker van het kind is. De biologische waarheid speelt voor een erkenning in beginsel geen rol. Dit feit heeft een vervelende consequentie: het is buitengewoon gemakkelijk om van deze regeling misbruik te maken. Er zijn gevallen bekend van mannen, die -tegen betaling- bereid waren minderjarige buitenlanders te erkennen ten einde deze personen het recht te verschaffen zich als Nederlanders in het Koninkrijk der Nederlanden te vestigen. Enkele jaren geleden reageerden de kranten opgewonden toen bleek, dat een man uit Tilburg nogal wat kinderen in de Filipijnen had erkend. Enkele maanden geleden kwam uit de Dominicaanse Republiek het bericht, dat ook daar op grote schaal misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid het Nederlanderschap door erkenning te verwerven. Sommige mannen schijnen het erkennen kennelijk als bijbaan te beoefenen. Het is daarom niet geheel onbegrijpelijk, dat het Ministerie van Justitie over zulke feiten minder enthousiast is. Ik meen echter niettemin, dat het nu ingediende voorstel niet gelukkig is.

Sinds 1985 kunnen kinderen het Nederlanderschap zowel van hun vader als hun moeder afleiden. Dit geldt zowel voor wettige als onwettige kinderen. Een onwettig kind leidt zijn Nederlanderschap van de moeder af door de geboorte en van de vader door de vestiging van familierechtelijke betrekkingen tussen vader en kind, mits het kind op dat ogenblik nog minderjarig is. Naar huidige recht geschiedt dat door erkenning; in de toekomst zal dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid ook kunnen geschieden door gerechtelijke vaststelling van het vaderschap. Indien aan de erkenning nationaliteitsrechtelijke gevolgen worden gekoppeld, zullen die gevolgen in de toekomst ook aan de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap moeten worden gekoppeld. Doordat door de erkenning het Nederlanderschap van de vader wordt verworven worden mannen en vrouwen gelijk behandeld in de mogelijkheid hun nationaliteit aan hun kinderen door te geven en worden -wat wellicht minstens zo belangrijk is- ook wettige en onwettige kinderen gelijk behandeld. Onwettige kinderen worden nationaliteitsrechtelijk niet gestigmatiseerd. Dit is van groot belang nu in toenemende mate kinderen buiten huwelijk worden geboren. Sinds het begin van de jaren zeventig hebben vele jongeren een afkeer van het huwelijk, zij leven met elkaar samen zonder met elkaar te zijn gehuwd. Sommige van deze concubinen zijn uiteraard qua nationaliteit gemengd. De uit zo'n concubinaat geboren kinderen waarvan de concubijn het Nederlanderschap bezit worden door erkenning Nederlander. Hun nationaliteitsrechtelijke positie komt daardoor in beginsel overeen met de nationaliteitsrechtelijke positie van wettige kinderen. In beginsel is dit een uitstekende regeling.

Het spreekt echter vanzelf, dat wij onze ogen niet mogen sluiten voor de gevallen van misbruik van deze regeling. Op de gesignaleerde ge-

vallen van misbruik te reageren zoals thans wordt voorgesteld, gaat echter mijns inziens te ver. Men bewerkstelligt daarmee, dat mannen en vrouwen ongelijk worden behandeld ten aanzien van de mogelijkheid hun Nederlanderschap buiten huwelijk door te geven aan hun kinderen en men behandelt wettige en onwettige kinderen verschillend. De toelichting¹³ wijst er weliswaar op, dat één groep wettige kinderen, namelijk de gewettigden (dus ex-onwettigen) in hetzelfde schuitje zitten. De daarop direct volgende opmerking in de toelichting, dat dit past in de trend van gelijke behandeling van wettige en onwettige kinderen grenst evenwel aan hypocrisie. Momenteel worden wettige en onwettige kinderen nationaliteitsrechtelijk zo veel mogelijk gelijk behandeld. Het ontwerp maakt dat ongedaan. Erkende en wettige kinderen worden verschillend behandeld. Daar men bang was, dat ook de wettiging zou kunnen worden misbruikt, indien daaraan wel direct nationaliteitsrechtelijke gevolgen zouden worden gekoppeld, maar aan de erkenning niet, heeft men de gewettigde kinderen nationaliteitsrechtelijk op dezelfde hoop als de erkende kinderen gegooid. Dit thans mede te motiveren door te wijzen op een wenselijke gelijke behandeling van wettige en onwettige kinderen is niet bepaald overtuigend. Doordat in het wetsvoorstel een onwettig kind pas na enkele jaren door namens hem af te leggen optieverklaring het Nederlanderschap van de vader zal kunnen verwerven, zal wellicht in meer gevallen dan thans door de verwerving van het Nederlanderschap door erkenning verlies van de nationaliteit van de moeder optreden. Onderzoek daarnaar dient bij de parlementaire behandeling hoogste prioriteit te hebben. De nieuw in te voeren regeling zou op deze manier immers wel eens een benadeling van de vrouw kunnen betekenen, daar het kind door verwerving van de nationaliteit van de vader in meer gevallen dan voorheen haar nationaliteit verliest.

Nog een ander bezwaar tegen de voorgestelde regeling kan worden aangevoerd. De nieuwe regeling heeft ten doel schijnerkenningen ten einde de Nederlandse nationaliteit te verwerven onattractief te maken. Ik stelde zoëven echter, dat het in de toekomst ook mogelijk zal zijn om familierechtelijke betrekkingen tussen vader en kind te scheppen zonder dat erkenning nodig is, namelijk door gerechtelijke vaststelling van de vaderschap. Het ligt voor de hand om aan te nemen, dat zo'n gerechtelijke vaststelling van de vaderschap met name zal worden geïnitieerd, als de verwekker van het kind niet staat te trappelen om het door hem verwekte kind te erkennen. De procedure van gerechtelijke vaststelling van het vaderschap kan echter in principe niet voor nationaliteitsrechtelijke doeleinden worden misbruikt. Er is dus geen enkele reden te bedenken om niet te bepalen, dat door de vaststelling van de vaderschap ogenblikkelijk het Nederlanderschap wordt verworven. Vanuit dat perspectief wordt het echter dan nog moeilijker te vatten, waarom een dergelijk nationaliteitsgevolg niet eveneens ogenblikkelijk zou moeten optreden bij de erkenning van een onwettig kind door een niet tegenstribbelende Nederlandse verwekker.

Een volgende moeilijkheid met betrekking tot de voorgestelde regeling houdt verband met de

boven reeds besproken regeling van artikel 3, lid 3 RwNed. Over het algemeen wordt het Nederlanderschap bij geboorte door afstamming (iure sanguinis) verworven ex artikel 3, lid 1 RwNed. De huidige regeling van de verwerving van het Nederlanderschap door erkenning of wettiging houdt echter bijzonder nauw verband met dit iure sanguinis-beginsel. Het Nederlanderschap van de meeste Nederlanders heeft echter een dubbele grondslag. De meeste kinderen van Nederlanders ontleen hun Nederlanderschap tevens aan artikel 3, lid 3 RwNed. In de literatuur is herhaaldelijk verdedigd, dat artikel 3, lid 3 mutatis mutandis ook van toepassing is ingeval van erkenning of wettiging, mits aan de overige vereisten van de desbetreffende bepaling is voldaan¹⁴. Indien dat in de literatuur verdedigde standpunt juist is, zullen als het wetsontwerp wet wordt vele door een Nederlandse man erkende en gewettigde kinderen weliswaar geen Nederlanderschap meer kunnen ontleen aan het dan geschrapt artikel 4, maar nog wel aan artikel 3, lid 3 RwNed. Ook derhalve is het ontwerp minder gelukkig.

Dit alles neemt overigens niet weg, dat er tegen de huidige constructie van de verwerving van de Nederlandse nationaliteit door erkenning en legitimatie wel een geheel ander bezwaar kan worden ingebracht. Er zijn ouderwetse buitenlandse nationaliteitsregelingen, die bepalen dat de aan de moeder ontleende nationaliteit van een onwettig kind vervalt op het ogenblik, dat het kind door erkenning of wettiging door een buitenlander een vreemde nationaliteit verwerft, zolang het nog minderjarig is. Het Oostenrijkse constitutionele gerechtshof heeft enkele jaren geleden een dergelijk geval moeten berechten: een onwettig kind van een Liechtensteinse moeder werd gewettigd door een Oostenrijkse vader. Het verwierf daardoor de Oostenrijkse nationaliteit en verloor de zo mooie en moeilijk te verwerven nationaliteit van Liechtenstein. Uiteindelijk oordeelde het Oostenrijkse hof, dat een ongeclausuleerde verwerving van de Oostenrijkse nationaliteit vanwege de wettiging door een Oostenrijkse man in strijd met de non-discriminatie van vrouwen is¹⁵. Op het eerste gezicht is dat na het voorgaande betoog een verrassende conclusie. Juist in het perspectief van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van wettige en onwettige kinderen is toch een verwerving van de nationaliteit door erkenning en wettiging geboden, zo stelde ik voorheen. Dat is zo, maar een goede nationaliteitsregeling dient ook rekening te houden met het feit, dat niet iedere nationaliteitswet ter wereld zo vooruitstrevend is. Zolang er nationaliteitswetten bestaan, die de aan de moeder ontleende nationaliteit laten vervallen in het geval van verwerving van een vreemde nationaliteit door erkenning of wettiging, dienen nationaliteitsregelingen die deze verwervingsgronden in het licht van de gelijke behandeling invoeren, een ontsnappingsregeling op te nemen, die door de moeder of het kind kan worden gebruikt, indien deze verlies van de moederlijke nationaliteit willen voorkomen¹⁶.

Ik zou daarom een regeling als de volgende willen bepleiten¹⁷: Door erkenning, respectievelijk wettiging door een Nederlandse man verwerft een niet-Nederlands kind in beginsel de Neder-

13. Memorie van Toelichting, p. 10.

14. G.R. de Groot, Personen- en familierecht, Kluwer Deventer, losbladig, aant. 2 op artikel 4 RwNed; Pitlo/Koens/Rood-de Boer, Personen- en familierecht, 8ste druk, Arnhem 1989, 16; F.Th. Zilverentant c.s., in: Nationaliteitswetgeving, VUGA's Gravenhage, losbladig, p. G 19. Anders: J. Dekker, Burgerzaken 1984, 85. Vgl. voorts de genummerde opvatting van J.E. Geuzinge, WPNR 5769 (1986).

15. Arrest van 12 juni 1984, officieel gepubliceerd in het Oostenrijkse Bundesgesetzblatt Nr 375/1984; ook afgedrukt als bijlage bij het regeringsontwerp voor de Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1985, 568 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XVI Gesetzgebungsperiode, pp. 11-13. Daarover Edtstadler, ÖStA 1985, 92, 93.

16. Zo ook de Oostenrijkse nationaliteitswet sinds 1985. Zie Bundesgesetz van 9 mei 1985, BGBl. 1985, 202, waarover Pfersmann, ÖJZ 1985, 76, 77; Schwimann, StAZ 1986, pp. 110-116.

17. Zie G.R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989, 202, 203.

landse nationaliteit. De erkenning van een reeds twaalfjarige minderjarige zou echter niet zonder diens instemming verkrijging van de Nederlandse nationaliteit moeten kunnen bewerkstelligen. Voorts zou moeten worden overwogen om de verkrijging van het Nederlanderschap krachtens erkenning van de instemming van de moeder afhankelijk te maken, indien de verkrijging bewerkstelligt dat het kind daardoor de nationaliteit van de moeder verliest; een door de moeder geweigerde instemming zou echter door de rechter moeten kunnen worden vervangen. De vereiste instemmingen worden geacht aanwezig te zijn, indien ze niet uiterlijk een maand na de erkenning worden geweigerd door het afleggen van een verklaring ten overstaan van een der in artikel 21 RwNed genoemde autoriteiten. De weigering van de instemming werkt terug tot het ogenblik van de erkenning, zodat de erkenning dan geen nationaliteitsrechtelijke gevolgen heeft gehad. Een eventuele plaatsvervangende instemming van de rechter werkt eveneens tot het ogenblik van de erkenning terug. Indien in de toekomst ook naar Nederlands recht door (gerechtelijke) vaststelling van het vaderschap familierrechtelijke betrekkingen tussen een onwettig kind en zijn verwekker tot stand gebracht kunnen worden, moet een dergelijke vaststelling van het vaderschap onder dezelfde voorwaarden als in de zoëven beschreven regeling ten aanzien van de erkenning verwerving van de Nederlandse nationaliteit bewerkstelligen¹⁸.

Een open vraag blijft echter nog, hoe dan wel de schijnerkenningen te bestrijden, als de door het wetsontwerp voorgestelde weg wordt afgewezen. Enkele wegen staan open.

In de eerste plaats zou de regeling van de erkenning als dusdanig kunnen worden herzien en de constructie van de erkenning als rechtshandeling kunnen worden vervangen door de erkenning als waarheidshandeling. Indien een man een door hem niet verwekt voorkind van zijn vrouw een rechtspositie als zijn kind wil geven, staat dan de weg van de adoptie open¹⁹.

In de tweede plaats zou het denkbaar zijn om het waarheidselement van de erkenning uitsluitend te eisen voor het nationaliteitsgevolg van een erkenning. Erg fraai is een dergelijke oplossing niet. Dat zij toegegeven. Het waarheidselement zou dan in artikel 4 RwNed -uitsluitend voor de erkenning- moeten worden ingevoegd.

De meest voor de hand liggende weg is echter, dat het Openbaar Ministerie gebruik maakt van de door het Nederlands Burgerlijk Wetboek gegeven mogelijkheid om een erkenning te laten vernietigen wegens strijd met de openbare orde. Deze mogelijkheid kende het Nederlandse recht ook al voor 1970 in artikel 342, lid 1 (oud) BW. Deze bevoegdheid van het Openbaar Ministerie werd bij wet van 10 juli 1947 ingevoerd als wapen tegen erkenningen die waren verricht uitsluitend om een buitenlands kind het Nederlanderschap te laten verwerven²⁰. Van deze mogelijkheid is niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Het is nu frappant, dat het ministerie tegen dergelijke nationaliteitserkenningen een veel drastischer middel wil hanteren, hoewel de wetgever reeds zesenvestig jaar geleden met het oog op deze problematiek een regeling heeft gemaakt. In dit verband zij overigens nog wel het volgende aangetekend: de wetswijziging van 1947 is niet

overgenomen door Aruba en de Nederlandse Antillen. Het artikel 331 van het Arubaanse, respectievelijk Antilliaanse Burgerlijk Wetboek geven aan de officier van justitie weliswaar de mogelijkheid om een vernietiging van een erkenning te initiëren, maar kennelijk slechts op de in artikel 330 limitatief opgesomde gronden. De mogelijkheid van het laten vernietigen van een erkenning wegens strijd met de openbare orde ontbreekt daarbij. Het verdient aanbeveling die mogelijkheid alsnog in het Arubaanse, respectievelijk Nederlands Antilliaanse Burgerlijk Wetboek op te nemen.

4. De regeling van de naturalisatie

Het wetsontwerp stelt voor om artikel 8 RwNed, het kernartikel over de naturalisatie, in zijn geheel opnieuw te formuleren. Voorgesteld wordt de volgende redactie (de te wijzigen passages zijn gecursiveerd):

1. Voor verlening van het Nederlanderschap overeenkomstig artikel 7 komen slechts in aanmerking verzoekers:
 - a. die meerderjarig zijn;
 - b. tegen wier verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, geen bezwaar bestaat;
 - c. die tenminste vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, *toelating en hoofdverblijf* hebben gehad; en
 - d. die in de Nederlandse, onderscheidenlijk Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse, samenleving als ingeburgerd kunnen worden beschouwd op grond van het feit dat zij beschikken over *een in het licht van het algemeen maatschappelijk verkeer voldoende kennis van de Nederlandse taal*, dan wel -indien zij in de Nederlandse Antillen of Aruba *hoofdverblijf hebben*- de taal die op het eiland van *hoofdverblijf* naast het Nederlands gangbaar is, en zij zich ook overigens in de Nederlandse, onderscheidenlijk Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse, samenleving hebben doen opnemen.
2. Het in het eerste lid, onder c, bepaalde geldt niet met betrekking tot een verzoeker die hetzij te eniger tijd het Nederlanderschap of de staat van Nederlands onderdaan-niet-Nederlander heeft bezeten, hetzij sedert tenminste drie jaren de echtgenoot is van een Nederlander, dan wel tijdens zijn meerderjarigheid in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba is geadopteerd door ouders van wie in elk geval één het Nederlanderschap bezit.
3. De in het eerste lid, onder c, genoemde termijn wordt op twee jaren gesteld voor degenen die in totaal tenminste tien jaren in Nederland, onderscheidenlijk de Nederlandse Antillen of Aruba, *toelating en hoofdverblijf hebben gehad*.
4. De in het eerste lid, onder c, genoemde termijn wordt op drie jaren gesteld.
 - a. voor een ongehuwde die tenminste drie jaren met een ongehuwde Nederlander in een duurzame relatie anders dan het huwelijk samenleeft, *alsmede*
 - b. voor een verzoeker die door erkenning of zonder erkenning door wettiging het kind van een Nederlander is geworden. Voor de verzoeker die tijdens zijn minderjarigheid is er-

18. Reeds nu is het m.i. op zijn plaats om een onwettig, minderjarig kind van een Nederlandse verwekker die tot het betalen van alimentatie voor dit kind is veroordeeld -indien nodig via artikel 10 Rijkswet op het Nederlanderschap- te naturaliseren. Matjaz Tratnik, Nationaliteitsrecht, Deventer 1989, p. 373 gaat zelfs nog verder en bepleit een wetswijziging, waarin zulke kinderen van rechtswege het Nederlanderschap verwerven.

19. Het is denkbaar dat de adoptievereisten voor zulke gevallen nog iets zouden kunnen worden versoepeld.

20. Vgl. C.J. van Zeben, Parlementaire Geschiedenis van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, Boek 1, Personen en familierecht, pp. 572 en 573, met verwijzing naar Kamerstukken Tweede Kamer 1946-1947, 25, Verslag, p. 8.

kend of zonder erkenning is gewettigd wordt de termijn van drie jaren verminderd met de ononderbroken periode gedurende welke hij onmiddellijk voorafgaande aan zijn meerderjarigheid verzorging en opvoeding heeft genoten van de Nederlander door wie hij is erkend of wiens kind hij zonder erkenning door wetting is geworden.

Zonder enige twijfel betreffen de belangrijkste wijzigingsvoorstellen de introductie van het toelatingsvereiste en de vervanging van de eis van woonplaats of werkelijk verblijf door het in de praktijk waarschijnlijk iets strengere criterium 'hoofdverblijf'. Deze beide wijzigingsvoorstellen werden boven echter reeds besproken. De aandacht zij op deze plaats gevestigd op een tweetal andere wijzigingen. Artikel 8, lid 1, sub d eist thans van een naturalisandus 'redelijke kennis van de Nederlandse taal'; het ontwerp spreekt daarentegen van 'over een in het licht van het algemeen maatschappelijk verkeer voldoende te achten kennis van de Nederlandse taal'. De toelichting²¹ stelt daarover het volgende: 'Om tot een objectieve, althans objectievere beoordeling van de kennis van de taal van het land (of van het eiland) van hoofdverblijf te kunnen komen, is het nodig het beoordelingsdoel en toetsingscriterium nader aan te duiden. Doel van de beoordeling is na te gaan of de naturalisandus zich een zodanige kennis van het Nederlands, respectievelijk de eilandstaal, heeft eigen gemaakt, dat hij daarmee in voldoende mate rechten en plichten, die hij als in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba wonende Nederlander in het algemeen maatschappelijk verkeer heeft, kan verwezenlijken. De hier voorgestelde verduidelijking van het beoordelingsdoel maakt het eveneens mogelijk te komen tot een objectivering van de toetsing van de gevraagde taalkennis.' In de literatuur is geconstateerd, dat diverse bij naturalisaties betrokken autoriteiten uiteenlopende visies hebben betreffende de door artikel 8, lid 1, sub d vereiste 'redelijke' kennis van het Nederlands²². Inzoverre is een nadere aanduiding van het beoordelingscriterium in het desbetreffende artikel geen overbodige luxe. De naturalisandus moet in staat zijn te communiceren met andere Nederlanders en met Nederlandse autoriteiten. Onduidelijk is voor mij, wat de toelichting precies bedoelt te zeggen met de woorden 'dat hij daarmee in voldoende mate rechten en plichten, die hij als in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba wonende Nederlander in het algemeen maatschappelijk verkeer heeft, kan verwezenlijken'.

Er zijn maar uitermate weinig rechten en plichten, die een in Nederland wonende Nederlander wel heeft en een in Nederland wonende vreemdeling niet. Moet gecontroleerd worden, of naturalisandi de stembiljetten voor de verkiezing van de Provinciale Staten, Tweede Kamer en het Europees Parlement kunnen lezen? En moet bij jonge mannelijke naturalisandi worden nagegaan, of zij dienstbevelen als 'op de plaats rust' kunnen begrijpen? Bedenkingen heb ik voorts bij de suggestie te komen tot een 'objectivering van de toetsing van de gevraagde taalkennis'. Noemen we een dergelijke objectivering in normaal Nederlands een 'schriftelijk taalexamen'? Bij een dergelijk examen heb ik aarzelingen. In de eer-

ste plaats impliceert een dergelijk examen redelijke schriftelijke beheersing van het Nederlands. Tot nog toe was mondelinge communicatievaardigheid in beginsel voldoende. Inzoverre wordt de taaleis dus kennelijk aangescherpt. Voorts bewerkstelligt een dergelijke schriftelijke toets, dat -althans in Nederland- kennis van het ABN wordt getoetst. Ik ben van mening, dat dit laatste te ver gaat. Waar voor de Nederlandse Antillen en Aruba genoeg wordt genomen met kennis van de taal, die op het eiland van inwoning naast het Nederlands gangbaar is, zou in Nederland genoeg moeten worden genomen met communicatievaardigheid in het dialect van een bepaalde streek. Ik zie niet in waarom van een in Kerkrade woonachtige naturalisandus perse kennis van het ABN moet worden geëist, waar voor de communicatie in Kerkrade kennis van het Kerkraads veel effectiever is. Speciale aandacht vergt in dit verband de taaltoets voor in Friesland woonachtige naturalisandi, daar het Fries in Friesland immers een speciale wettelijke status heeft. In het perspectief van het voorgaande neig ik tot de volgende conclusie: het verdient mijns inziens aanbeveling de taalkennis op lokaal niveau mondeling te laten toetsen. Op dat niveau is een eventuele lokale kleuring van 'het' Nederlands ook niet storend. Vindt een verzoeker dat zijn beheersing van het Nederlands ten onrechte beneden de maat wordt geacht, dan moet hem de mogelijkheid worden geboden om zich aan een centraal schriftelijk examen te ontdoeren.

Een andere voorgestelde wijziging van artikel 8 houdt verband met de voorgestelde schrapping van het automatische nationaliteitsgevolg van de erkenning. Thans maakt artikel 8, lid 2 de naturalisatie van een tijdens zijn meerderjarigheid door een Nederlander erkende buitenlander mogelijk zonder dat wordt geëist, dat de persoon in kwestie in Nederland woonachtig is. Het wetsvoorstel eist nu driejarig verblijf in Nederland. Deze wetswijziging is mijns inziens -ook bij het doorgaan van een schrapping van artikel 4- overbodig in het kader van de bestrijding van schijn-erkenningen. De huidige bepaling bewerkstelligt immers geenszins, dat een door een Nederlander erkende meerderjarige buitenlander een recht op naturalisatie verwerft, zich vervolgens tot Nederlander laat naturaliseren en daardoor een recht op vestiging in Nederland verwerft. De desbetreffende buitenlander moet aan alle overige vereisten van artikel 8 en 9 voldoen. Die vereisten zijn streng genoeg om misbruik te voorkomen. Het heeft mij verbaast, dat de wetgever de wijziging van de naturalisatiebepalingen niet heeft aangegrepen om een recente praktijk van het Ministerie van Justitie een wettelijke basis te geven. Sinds 1 april 1992 heeft de staatssecretaris van Justitie door circulaire van 31 maart 1992 een ontvankelijkheidstoetsing van naturalisatieverzoeken geïntroduceerd, welke niet in de tekst van de Rijkswet is voorzien en gedeeltelijk zelfs haaks staat op een tijdens de parlementaire behandeling namens de regering gemaakte opmerking in de Tweede Kamer²³. De circulaire stelt, dat een naturalisatieverzoek pas kan worden ingediend op het ogenblik, dat de verzoeker meerderjarig is en voldoet aan de in artikel 8 gestelde verblijfs-eisen. Een eerder ingediend verzoek is niet ontvankelijk²⁴. Het is mijns inziens ten zeerste

21. Memorie van Toelichting, p. 11.

22. Eric Heijs, Selectie bij naturalisatie: de rol van taalkennis als eis voor het Nederlanderschap, doctoraalscriptie Nijmegen 1988.

23. Zie daarover G.R. de Groot, Personen- en familierecht, Kluwer Deventer, losbladig, aant. 4 op artikel 8 Rwned.

24. Zie hierover terecht zeer kritisch Eric J.M. Heijs, De "ontvankelijkheidstoetsing" bij naturalisatieverzoeken, Migrantenrecht 1992, pp. 143-146.

25. Zo H.U. Jessurun d'Oliveira, NJB 1982, p. 248; dezelfde, NJB 1983, p. 1306; E. Mackaay, NJB 1982, p. 993.
26. Zie de niet aangenomen amendementen van mevr. Wessel-Tuinstra (kamerstuk 16 947 (R1181), nr 18); mevr. Van Es (kamerstuk 16 947 (R1181), nr 27); alsmede mevr. Haas-Berger (kamerstuk 16 947 (R1181), nr 45).
27. Handelingen II, zitting van 28 maart 1984, p. 4032.
28. C.J. Brinkman, Het Nederlandse nationaliteitsrecht in de praktijk, 's Gravenhage 1985, p. 61. De auteur was destijds hoofd van de Afdeling nationaliteit en burgerlijke staat van het ministerie van Justitie.
29. Migrantenrecht 1987, p. 176. De auteur was op dat moment het hoofd van de Afdeling nationaliteit en burgerlijke staat van het ministerie van Justitie.
30. Vgl. ook Nationaliteitswetgeving, p. G 45.
31. Zie G.R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989, pp. 260-263; H.U. Jessurun d'Oliveira, Het 'meerdere', een regeringsnotitie over meervoudige nationaliteit, Nederlands Juristenblad 1991, pp. 1734-1741; Interview door L. Jordens-Cotran met G.R. de Groot over: Dubbele nationaliteit en naturalisatie, Migrantenrecht 1991, pp. 73-75; L. Jordens-Cotran, Migrantenrecht 1990, pp. 87 en 88; K. van Tuinen, Meervoudige nationaliteit: de stand van zaken, Burgerzaken 1991, pp. 243-245; Stichting Inpraakorgaan Turken in Nederland, Dubbele nationaliteit ook voor Turkse immigranten, mei 1990. Vgl. voorts de volgende buitenlandse publicaties: Hellmuth Riitsie, Doppelte Staatsangehörigkeit im Völkerrecht, Neue Juristische Wochenschrift 1991, pp. 1383-1390; Doppelte Staatsbürgerschaft: ein europäischer Normalfall?, Dokumentation des Internationalen Fachkongresses vom 18. bis 20. Oktober 1989 (gepubliceerd onder de verantwoordelijkheid van de Senatverwaltung für Gesundheit und Soziales, Der Ausländerbeauftragte, Berlin). Zie voorts ook 'Immigratiebeleid en sociale integratie van immigranten in de Europese Gemeenschap', deskundigenrapport, opgesteld op verzoek van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, pp. 79-84, ook weergegeven door K. van Tuinen, Burgerzaken 1991, 289, 290.
32. Zie kamerstuk 21 427, nr 3 (Verslag bijzondere commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing), p. 30 en 31; UCV 48 d.d. 17 september 1990; kamerstuk 21 472, nr 8 (motie Apostolou en Van Es; aangehouden op 23 oktober 1990).

de vraag, of de bedoelde in circulaire neergelegde uitvoeringsregels in het perspectief van artikel 23 Rwned rechtsgeldig zijn. Dat artikel bepaalt immers, dat nadere regels ter uitvoering van de Rijkswet op het Nederlandschap bij algemene maatregel van rijksbestuur worden gegeven. De ontvankelijkheidstoets lijkt me een dergelijke uitvoeringsregeling te zijn en had derhalve tenminste bij algemene maatregel van rijksbestuur moeten zijn ingevoerd.

De directe aanleiding voor het onderhavige wetsontwerp vormde de voorgestelde schrapping van de afstandseis van artikel 9, lid 1, sub b. Het is daarom op zijn plaats bij de achtergrond van deze voorgestelde en informeel reeds gerealiseerde wijziging stil te staan. Op de afstandseis van artikel 9, lid 1, sub b Rwned werd reeds voor de totstandkoming van de Rijkswet op het Nederlandschap kritiek uitgeoefend²⁵. Met name werd er op gewezen, dat zo'n afstandseis de nationaliteitsrechtelijke integratie van vreemdelingen in Nederland zou belemmeren. Vele in ons land woonachtige vreemdelingen zouden op de een of andere manier nog aan hun oude nationaliteit hechten en zouden daarom minder bereid zijn naturalisatie tot Nederlander te verzoeken, indien daarvan de consequentie is dat zij hun oude nationaliteit moeten opgeven. Gedurende de parlementaire behandeling van het ontwerp voor de Rijkswet op het Nederlandschap werden ook meerdere amendementen ingediend ter schrapping van het voorgestelde artikel 9, lid 1, sub b²⁶. Van regeringszijde werd echter aan de afstandseis vastgehouden. De Memorie van Toelichting (p. 16) wijst er op, dat de bepaling van artikel 9, lid 1, sub b in overeenstemming is met artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit. Dat verdragsartikel bepaalt immers, dat iemand de nationaliteit van een Verdragssluitende Staat verliest, indien hij vrijwillig de nationaliteit van een andere Verdragssluitende Partij verwerft. Gezien de kritiek op de afstandseis was de Memorie van Antwoord heel uitvoerig in de verdediging van de afstandseis. Voor de huidige discussie over het afschaffen van de afstandseis is uitermate relevant, dat in dat verband wordt gesteld: 'Zou de wet aldus komen te luiden dat, ingeval van naturalisatie tot Nederlander, niet meer wordt verlangd dat de betrokkene al het mogelijke doet om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, dan zou de wetgever discriminatie kunnen worden verweten, wanneer daarnaast alle verliesbepalingen zouden worden gehandhaafd. Het zou onbillijk zijn een tot Nederlander genaturaliseerde vreemdeling in het ongestoorde bezit van zijn oorspronkelijke nationaliteit te laten, doch een Nederlander het Nederlandschap te doen verliezen, wanneer hij zich elders laat naturaliseren. Alleen de bepaling, voorgesteld in artikel 15, onder b (het vrijwillig afstand doen van het Nederlandschap) zou dan gehandhaafd kunnen blijven. In alle andere gevallen zou geen verlies van het Nederlandschap meer mogen intreden, met alle gevolgen van dien.'

Deze opmerkingen uit de Memorie van Antwoord zijn thans de directe aanleiding voor de wijzigingen, die in het nu ingediende wetsontwerp ten aanzien van de verliesgronden van het Nederlandschap worden voorgesteld. Verder-

op zal hier op nog nader worden ingegaan. Op deze plaats zij onderstreept, dat de bepaling van artikel 9, lid 1, sub b, zoals deze in de Rijkswet terecht kwam, een ontsnappingsclausule bevatte. Het doen van afstand werd niet geëist van die verzoekers tot naturalisatie, van wie zulks in redelijkheid niet kon worden verlangd. Bij de parlementaire behandeling werd er op gewezen, dat van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik zou worden gemaakt bij vluchtelingen (gedacht werd met name aan Oost-Europeanen) en bij Marokkanen (daar het doen van afstand van hun nationaliteit in Marokko als verraad zou worden beschouwd)²⁷. Brinkman²⁸ wees erop, dat ook verzoekers die door het doen van afstand een aanmerkelijk financieel nadeel zouden lijden, zouden worden ontzien, bijvoorbeeld wanneer door naturalisatie een pensioen wordt verspeeld.

In de loop van de afgelopen jaren werd het Ministerie van Justitie steeds royaler met het maken van uitzonderingen voor bepaalde groepen. Zo kon een lichte wijziging van het beleid van het ministerie reeds worden geconcludeerd uit opmerkingen van F.Th. Zilverentant in 1987²⁹. Hij stelde, dat van Marokkanen, Grieken, Iraniërs en Oost-Europeanen niet werd verlangd, dat zij afstand deden van hun oorspronkelijke nationaliteit. Wat Grieken betreft, was dit dus een verandering ten opzichte van het door de staatssecretaris in 1984 aangekondigde beleid. Zilverentant wees er verder op, dat eveneens geen afstand van de oorspronkelijke nationaliteit werd gevorderd, indien een verzoeker tot naturalisatie, bijvoorbeeld door middel van een notariële akte aantoonde, dat hij in zijn land van herkomst onroerend goed bezit of krachtens erfrecht vermoedelijk zal verwerven, terwijl de wetgeving van dat land bepaalt, dat slechts de eigen burgers onroerend goed mogen bezitten. Deze uitzondering was met name voor Joegoslaven en Turken van belang³⁰.

Intussen stuitte de eis van artikel 9, lid 1, sub b in de recente literatuur op toenemende kritiek³¹. Ook vanuit het Nederlandse parlement werden in 1990 herhaaldelijk bedenkingen tegen de afstandseis van artikel 9, lid 1, sub b naar voren gebracht³². Uiteindelijk heeft de ministerraad van het Koninkrijk in november 1991 besloten de afstandseis met onmiddellijke werking niet meer te hanteren. Aan de Kamer werd toegezegd op uiterst korte termijn een wetsontwerp in te dienen teneinde artikel 9, lid 1, sub b te schrappen en enkele daarmee samenhangende wijzigingen van de Rijkswet te realiseren. Dit niet meer hanteren van de afstandseis met onmiddellijke werking is trouwens staatsrechtelijk opmerkelijk. De afstandseis staat immers nog steeds in de wet en de Tweede Kamer stelde zich derhalve aanvankelijk op het standpunt, dat eerst een wetswijziging zou moeten worden gerealiseerd, alvorens de afstandseis zou kunnen vervallen. Men ging echter toch accoord met het ogenblikkelijk niet meer hanteren onder de voorwaarde dat snel een wetsontwerp werd ingediend. Het is echter opvallend, dat daardoor feitelijk een wijziging van de Rijkswet werd gerealiseerd zonder dat de Eerste Kamer invloed kon uitoefenen en zonder dat de Raad van State (van het Koninkrijk) een opinie kon geven. Het is mij tevens niet bekend, of Aruba en de Nederlandse Antillen

zijn gehoord, hoewel het hier in een Rijkswet ge-regelde materie betreft.

Ondanks de eind 1991 gedane belofte heeft de indiening van het wetsontwerp bij de Tweede Kamer gigantisch lang op zich laten wachten. Weliswaar was reeds in december 1991 een wetsontwerp ter schrapping van artikel 9, lid 1, sub b naar de Raad van State gezonden. De Raad bracht daarover op 11 maart 1992 een advies uit. Dit advies was echter dusdanig, dat het ministerie het wetsontwerp vervolgens niet naar de Tweede Kamer zond, maar in september 1992 opnieuw een ingrijpend gewijzigd en aangevuld wetsontwerp aan de Raad van State voorlegde. Pas dat tweede wetsontwerp heeft de Tweede Kamer bereikt, nadat opnieuw een advies door de Raad van State was uitgebracht. Problemen had de Raad van State kennelijk met vooral de voorgenomen schrapping van artikel 9, lid 1, sub b zonder opzegging van het Verdrag van Straatsburg, alsmede met de vraag welke consequenties het schrappen van de afstandseis voor de regeling van de verliesgronden zou moeten hebben.

We bezien nu eerst de vraag, of artikel 9, lid 1, sub b al dan niet geschrapt kan worden, terwijl Nederland partij blijft bij het Verdrag van Straatsburg. Deze vraag kan mijns inziens bevestigend worden beantwoord. Er bestaan echter twee verschillende redeneringen om dit antwoord te motiveren. Het ene antwoord is kort en oppervlakkig, het andere gecompliceerd en overtuigend.

Men zou kunnen stellen, dat in artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg slechts wordt bepaald, dat een Verdragsluitende Staat verplicht is om zijn nationaliteit te laten vervallen, indien een burger vrijwillig de nationaliteit van een andere Verdragsluitende Staat verwerft. De letter van artikel 1 verzet zich dus niet tegen schrapping van artikel 9, lid 1, sub b Rijkswet op het Nederlandschap.

Men kan er echter ook op wijzen, dat een dergelijke uiterst letterlijke interpretatie van een volkenrechtelijke verplichting ongebruikelijk is. Normaliter wordt een volkenrechtelijke verplichting uitgelegd in het perspectief van de bedoeling van het desbetreffende verdrag en de bedoeling van het onderhavige verdrag is de bestrijding van gevallen van meervoudige nationaliteit in het algemeen. De Duitse hoogleraar Kay Hailbronner³³ verdedigt dit meer genuanceerde standpunt. De vraag, of een partij bij het Verdrag van Straatsburg verplicht is om bij naturalisatie van een buitenlander bipatrië te vermijden, moet zijns inziens niet slechts aan de hand van de letterlijke tekst van artikel 1 van het Verdrag, maar mede in het licht van de doelstelling van het Verdrag worden beantwoord. Zulks is volkenrechtelijk geboden volgens artikel 31, lid 1 Weens Verdragenverdrag. Consequentie hiervan zou op het eerste gezicht zijn, dat een staat die partij is bij het Verdrag van Straatsburg inderdaad verplicht is om van verzoekers tot naturalisatie te eisen, dat ze hun oude nationaliteit opgeven. Door een uitvoerige rechtsvergelijkende analyse toont Hailbronner vervolgens aan, dat echter vrijwel alle lidstaten van het Verdrag van Straatsburg grote uitzonderingen maken op de doelstelling van het Verdrag, namelijk de be-

strijding van meervoudige nationaliteit. Hij wijst er op, dat de meeste lidstaten het kennelijk geen schending van verdragsverplichtingen meer vinden om te naturaliseren onder aanvaarding van het feit, dat daardoor bipatrië ontstaat. Thans de nationaliteitswetgeving dusdanig te wijzigen, dat genaturaliseerd kan worden zonder de oude nationaliteit op te geven, levert daarom volgens Hailbronner geen schending van verdragsverplichtingen (meer) op.

Het is inderdaad van groot belang om te constateren, dat ook andere staten die partij zijn bij het verdrag van Straatsburg, niet meer in alle opzichten zo enthousiast zijn over het verdrag. De reden daarvoor ligt bij de grote immigratiegolven van de afgelopen dertig jaar vanuit Zuid-Europa naar Noord-Europa. Men wil nu de mogelijkheid scheppen om die migranten en hun kinderen nationaliteitsrechtelijk te integreren in hun woonland zonder dat zij hun oorspronkelijke nationaliteit hoeven op te geven. Sinds jaren wordt daarom gewerkt aan een wijzigingsprotocol behorend bij het Verdrag van Straatsburg. Op 9 december 1992 is de tekst van een Wijzigingsprotocol behorend bij het Verdrag van Straatsburg van 1963 uiteindelijk door de Raad van Ministers van de Raad van Europa aanvaard. Het desbetreffende Wijzigingsprotocol is op 2 februari 1993 ter ondertekening opgesteld en op die datum door Frankrijk en Italië ondertekend. Het ligt voor de hand om aan te nemen, dat het Nederlandse parlement bij de behandeling van het wetsontwerp ter schrapping van artikel 9, lid 1, sub b en ter wijziging van artikel 15 Rwned zich ook zal buigen over de vraag, of Nederland het Wijzigingsprotocol zou moeten ratificeren of wellicht toch het Verdrag van Straatsburg zou moeten opzeggen. Het is daarom essentieel thans de inhoud van het Wijzigingsprotocol nader te bekijken.

Het Wijzigingsprotocol laat belangrijke uitzonderingen toe op het uitgangspunt dat de nationaliteit van een staat die partij is bij het Verdrag wordt verloren door het vrijwillig verwerven van een nationaliteit van een staat die eveneens partij is bij het verdrag. Na het in werking treden van het tweede protocol zal het zijn toegestaan uitzonderingen te maken voor kinderen uit qua nationaliteit gemengde huwelijken, voor de buitenlandse echtgenoten van onderdanen en voor de tweede generatie migranten, die leven in het land waarvan de nationaliteit vrijwillig wordt verkregen. Al deze personen kunnen de nationaliteit van een andere Verdragsluitende Staat verwerven zonder dat de oude nationaliteit wordt verloren.

Naar mijn indruk vindt het Ministerie van Justitie het aantrekkelijk om dit Wijzigingsprotocol zo snel mogelijk te ratificeren. Er gaan echter ook stemmen op, die stellen dat zo'n ratificatie minder zinvol is en Nederland er goed aan doet om het Verdrag van Straatsburg gewoon in zijn geheel vaarwel te zeggen! De achtergrond van deze tegenstelling is het volgende:

Niet alle staten die Partij zijn bij het de meervoudige nationaliteit bestrijdende gedeelte van het Verdrag van Straatsburg wilden door middel van een wijzigingsprotocol ingrijpende uitzonderingen op de hoofdbeginselen van het verdrag maken. De landen die daarvoor waren, vormden

33. Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und doppelte Staatsangehörigkeit, Baden-Baden 1992, pp. 43-45.

tezamen met Nederland een uiterst krappe meerderheid. Dit feit manifesteert zich ook in de overgangsregelingen behorend bij het Wijzigingsprotocol: de nieuwe regels zullen uitsluitend gelden in verhouding tot staten die het Wijzigingsprotocol eveneens ratificeren. Deze staten zullen echter in verhouding tot Verdragsluitende Staten die het Wijzigingsprotocol niet ratificeren verplicht zijn de oudere strengere regels toe te passen. Dezelfde uiterst krappe meerderheid heeft nu bedongen, dat een commissie zich zal bezighouden met een fundamentele herziening van het Verdrag van Straatsburg. Indien Nederland het Verdrag nu zou opzeggen, heeft dit tot gevolg, dat Nederland ook niet meer kan meewerken aan een dergelijke fundamentele wijziging van het Verdrag. Ons Ministerie van Justitie is waarschijnlijk van mening, dat zulks betreurenswaardig zou zijn. Het is in dit verband interessant om te constateren, dat Italië in eenzelfde positie zit. Ook Italië heeft inmiddels zijn opvatting over de meervoudige nationaliteit drastisch gewijzigd. In de op 15 augustus 1991 in werking getreden nieuwe Italiaanse nationaliteitswet³⁴ ontbreekt een bepaling krachtens welke de Italiaanse nationaliteit wordt verloren in geval van vrijwillige verwerving van een vreemde nationaliteit. Dat staat uiteraard haaks op het feit, dat Italië partij bij het verdrag van Straatsburg is. Daarom zegt de Italiaanse nationaliteitswet, dat verplichtingen die voor Italië voortvloeien uit internationale verplichtingen onverlet blijven. De bedoeling van die bepaling is de volgende: Italië blijft voornamelijk partij bij het verdrag van Straatsburg om te bewerkstelligen, dat op Europees niveau een andere houding ten opzichte van de dubbele nationaliteit wordt aangenomen. Ons Ministerie van Justitie lijkt nu op eenzelfde koers aan te sturen.

Het antwoord op de politieke vraag, of Nederland thans het Wijzigingsprotocol moet ratificeren en dus partij blijft bij het Verdrag van Straatsburg of dit Verdrag juist zou moeten opzeggen, beïnvloedt uiteraard de speelruimte die de wetgever heeft bij een herziening van artikel 15 van de Rijkswet. Bij de bespreking van de wijzigingsvoorstellen ten aanzien van dat artikel zal daarop nader worden ingegaan.

Alvorens dat te doen moet echter nog kort worden ingegaan op een enkel ander wijzigingsvoorstel ten aanzien van de naturalisatiebepalingen. Technische wijzigingen van artikel 9, lid 1, sub c en artikel 10, alsmede van de verliesbepaling van artikel 14, lid 1 laat ik hier onbesproken. Uitbreiding van artikel 13 met een extra lid kwam boven reeds aan de orde. Op deze plaats verdient echter een voorgestelde herformulering van artikel 13, lid 1 aandacht. Voorgesteld wordt dit artikellid de volgende redactie te geven (het gewijzigde gedeelte is gecursiveerd): 'Bij algemene maatregel van rijksbestuur worden regelen gesteld betreffende het recht dat verschuldigd is voor de behandeling van het verzoek tot verlening van het Nederlanderschap, de gevallen waarin daarvan geheel of gedeeltelijk ontheffing kan worden verleend en de wijze waarop het moet worden voldaan.'

Waar de huidige wettekst slechts een recht kent voor de verlening van het Nederlanderschap wordt een dergelijk recht in het wetsvoorstel verschuldigd voor de behandeling van het verzoek.

Onredelijk is dit niet: ook het afwijzen van een naturalisatieverzoek kost tijd en derhalve geld. Waarschijnlijk kost een afwijzing zelfs meer tijd dan een toewijzing van een verzoek, daar een afwijzing uitvoeriger moet worden gemotiveerd. De toelichting op dit wijzigingsvoorstel³⁵ stelt hierover: 'Dit artikel bevat, in het eerste lid, een wijziging van het oude artikel 13, teneinde te bewerkstelligen dat *niet langer* slechts recht verschuldigd zal zijn door degene aan wie daadwerkelijk het Nederlanderschap wordt verleend, doch ook door degene wiens verzoek niet wordt ingewilligd.' Aandacht verdienen de door mij gecursiveerde woorden 'niet langer'. Wat is namelijk aan de hand. Tot 1 juli 1988 werd het door een naturalisandus betaalde bedrag ex artikel 13 Rwned terugbetaald, indien hij niet werd genaturaliseerd. Deze terugbetalingsregeling is zonder nadere motivering ingetrokken door KB 2 mei 1988, Stb. 1988, 247. G. Caarls heeft er in dit tijdschrift³⁶ mijns inziens volkomen terecht op gewezen, dat de afschaffing van de teruggaveveregeling op gespannen voet staat met artikel 13, omdat uit dat artikel immers duidelijk blijkt, dat slechts sprake kan zijn van een vastrecht, dat verschuldigd is voor de verlening van het Nederlanderschap. Het naturalisatiegeld is derhalve niet verschuldigd voor de behandeling van het verzoek tot naturalisatie. Ik deel daarom ook de conclusie van Caarls, dat nu de speciale teruggaveveregeling in 1988 is afgeschaft, het reeds betaalde vastrecht ingeval van weigering van naturalisatie als onverschuldigd betaald kan worden teruggevorderd ex-artikel 6:203 Burgerlijk Wetboek. Uit het thans ingediende wetswijzigingsvoorstel, alsmede uit de woorden 'niet langer' in de toelichting blijkt, dat het ministerie kennelijk ook de mening van Caarls deelt, hoewel het ministerie reeds bijna vijf jaren geen geld meer heeft terugbetaald aan afgewezen verzoekers. Het zou op zijn plaats zijn geweest, indien de toelichting hierop had gewezen. Het zou voorts elegant zijn geweest, indien zou zijn aangegeven, hoe de terugbetaling van de ten onrechte ontvangen gelden zal worden geregeld. Duidelijk is immers, dat zeker in het perspectief van het thans gedane voorstel tot wijziging van artikel 13 Rwned elke tegen de overheid ingestelde procedure om het betaalde vastrecht voor een geweigerde naturalisatie als onverschuldigd betaald terug te ontvangen zal worden gewonnen. Gezien de bepaling van artikel 3:309 Burgerlijk Wetboek zijn de desbetreffende vorderingen ook nog niet verjaard.

5. Dubbele nationaliteit en het verlies van het Nederlanderschap.

Zeer ingrijpend zijn de wijzigingsvoorstellen betreffende het verlies van het Nederlanderschap. De artikelen 15 en 16 worden geheel nieuw geformuleerd. Een artikel 15a wordt toegevoegd. Voor de artikelen 15 en 15a wordt de volgende redactie voorgesteld:

- 'Artikel 15. 1. Het Nederlanderschap gaat voor een meerderjarige verloren:
- a. door het afleggen van een verklaring van afstand;
 - b. indien hij tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn

34. Wet 91/1992 van 5 februari 1992, Gazzetta Ufficiale Nr. 38 van 15 februari 1992, 5 e.v.; daarover Jürgen Rieck, StAZ 1992, pp. 188-191.

35. Memorie van Toelichting, p. 12.

36. Migrantenrecht 1988, p. 235.

hoofdverblijf heeft in het buitenland, anders dan in een dienstverband met Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel met een internationaal orgaan waarin het Koninkrijk is vertegenwoordigd, of als echtgenoot van een persoon in een zodanig dienstverband.

2. Het in het eerste lid, onder b, bepaalde is niet van toepassing op de Nederlander die tijdens zijn meerderjarigheid die vreemde nationaliteit verkrijgt.
3. De in het eerste lid, onder b, bedoelde periode van tien jaar wordt geacht niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba heeft.

Artikel 15a. Ten gevolge van de verkrijging van een vreemde nationaliteit gaat het Nederlanderschap voor een meerderjarige verloren:

- a. indien hij ten gevolge van een uitdrukkelijke wilsverklaring door naturalisatie, optie of herstel daarin de nationaliteit verkrijgt van een Staat die Partij is bij het op 6 mei 1963 te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, nr 4), en de daarbij behorende Protocollen;
- b. indien hij ingevolge de op 25 november 1975 te Paramaribo gesloten Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname (Trb. 1975, nr 132) de Surinaamse nationaliteit verkrijgt.

Boven werd reeds onderstreept, dat schrapping van artikel 9, lid 1, sub b noodzakelijkerwijze een schrappen van het huidige artikel 15, sub d met zich mee brengt. Maar de wetgever heeft zichzelf door de Memorie van Antwoord op de Rijkswet reeds voor het blok gezegd door aan te geven, dat het te schrappen, sub b van artikel 9, lid 1 ook in nauw verband staat met de thans geldende verliesgronden van artikel 15, sub a en c. Nu staat het Nederland geheel vrij om artikel 15, sub c naar eigen inzicht te wijzigen, daar betreffende die verliesgrond niets is voorgeschreven in het Verdrag van Straatsburg. Een wijziging van artikel 15, sub a is daarentegen uitermate problematisch, daar dat artikel direct op het Verdrag van Straatsburg stoelt. Men kan zich zelfs afvragen, of niet elke wijziging van artikel 15, sub a in strijd met het verdrag is, omdat het de bedoeling van het verdrag zou frustreren. Na ratificatie van het boven vermelde Wijzigingsprotocol zou uiteraard dan een met dat Wijzigingsprotocol corresponderende verandering van het huidige artikel 15, sub a kunnen worden gerealiseerd. Een mogelijkheid is echter ook te onderstrepen, dat het Verdrag van Straatsburg slechts tussen de Verdragsluitende Partijen geldt. Het resultaat is dan een constructie op zijn Italiaans: artikel 15, sub a wordt dusdanig drastisch gewijzigd, dat door vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit het Nederlanderschap niet meer wordt verloren, maar deze wijziging geldt niet ten opzichte van andere staten die partij zijn bij het Verdrag van Straatsburg. Blijkens het wetsvoorstel heeft het ministerie

zich inderdaad door de Italianen laten inspireren. Het oude artikel 15, sub a (vrijwillig verkrijgen van een vreemde nationaliteit) verdwijnt als algemene verliesgrond, maar blijft gehandhaafd ingeval van verkrijging van de nationaliteit van een staat die partij is bij het verdrag van Straatsburg, alsmede ingeval van verkrijging van de Surinaamse nationaliteit krachtens de Toescheidingsovereenkomst. Artikel 15, sub c wordt daarentegen drastisch aangescherpt. Op dit voorstel is kritiek op zijn plaats.

Laten we beginnen met een niet onbelangrijk maar technisch kritiekpuntje. Artikel 15a, sub a stelt, dat het Nederlanderschap wordt verloren door het vrijwillig verwerven van de nationaliteit van 'een Staat die Partij is bij het op 6 mei 1963 te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit

(Trb. 1964, nr 4), en de daarbij behorende Protocollen'. De strekking van deze bepaling is duidelijk: men wil de volkenrechtelijke verplichtingen voortvloeiende uit het verdrag en protocollen loyaal nakomen. Maar dat staat er niet!

Als men de tekst van het voorgestelde artikel letterlijk zou toepassen, zou het Nederlanderschap ook worden verloren, indien zulks na ratificatie van het Wijzigingsprotocol krachtens verdrag en protocollen niet het geval zou zijn. Letterlijke toepassing van het wetsartikel zou zelfs met zich meebrengen, dat de verwerving van de nationaliteit van een staat die bewust slechts partij is bij het tweede gedeelte van het verdrag van Straatsburg betreffende voorkoming van dubbele militaire dienstplicht verlies van het Nederlanderschap zou veroorzaken. Dat kan niet de bedoeling zijn. Een zorgvuldiger redactie van de desbetreffende bepaling is derhalve wenselijk. Overigens heeft de uitzonderingsbepaling van artikel 15a een vreemde -niet erg overtuigende- consequentie: Een Nederlander die als meerderjarige zich in Vanatu laat naturaliseren, verliest zijn Nederlanderschap niet; de in Lanaken (België) direct aan de Nederlandse grens wonende Nederlander, die vrijwillig Belg wordt, raakt zijn Nederlanderschap echter wel kwijt. Het zal echter duidelijk zijn, dat de Vanatuus-Nederlandse bipatride met Nederland in de praktijk veel zwakere banden zal onderhouden dan een in Lanaken wonende Belg van Nederlandse origine. Een dergelijk resultaat verhoudt zich ook vreemd ten opzichte van ontwikkelingen binnen de Europese Gemeenschap, die er toe leiden dat alle nationaliteiten van de lidstaten in beginsel bewerkstelligden dat men burger van de Europese Gemeenschap is. Een bestrijding van meervoudige nationaliteit binnen de Europese Gemeenschap ligt daarom niet echt voor de hand. Hierna zal op dit punt nog nader worden ingegaan.

De huidige verliesbepaling van artikel 15, sub c (tienjarig verblijf in het buitenland) wordt als artikel 15, sub b Ontwerp zeer aangescherpt. Dit is reeds het geval door de toevoeging van artikel 15, lid 3 krachtens welke een hoofdverblijf van minstens een jaar in Nederland noodzakelijk is voor een stuiting van de verjaring van het Nederlanderschap. Met die toevoeging heb ik geen moeite: voor, lid 3 pleit in elk geval de volstreekte duidelijkheid van de bepaling. Naar huidig recht is onduidelijk hoe lang een verblijf in Ne-

derland moet zijn, wil de verjaring van de Nederlandse nationaliteit zijn gestuit. Opmerkelijk is, dat de verliesbepaling van artikel 15, lid 1, sub b Ontwerp volgens artikel 15, lid 2 niet geldt voor personen, die als meerderjarige een vreemde nationaliteit hebben verworven. Deze uitzondering klinkt heel royaal, maar heeft een averechts effect. Voor wie als minderjarige de desbetreffende vreemde nationaliteit heeft verworven, geldt de vervalbepaling dus wel. Daarmee hoeven we op zichzelf nog geen moeite te hebben. Opmerkelijk is echter, dat een consequentie van de door lid 2 geformuleerde uitzondering echter is, dat een in Nederland geboren bipatride, maar ook een in Nederland tot Nederlander genaturaliseerde vreemdeling die zijn oude nationaliteit heeft behouden, anders worden behandeld dan de waar dan ook geboren Nederlandse monopatrident, die zich in het buitenland als meerderjarige laat naturaliseren. Een tot Nederlander genaturaliseerde, die na veertig jaar in Nederland te hebben gewerkt, onder warme zon van zijn Nederlandse pensioen wil genieten, verliest zijn Nederlandschap na verloop van tijd indien hij ook nog zijn oude nationaliteit heeft behouden, terwijl een als meerderjarige tot Spanjaard genaturaliseerde Nederlander het Nederlandschap behoudt, zelfs als hij in Spanje is geboren. De voorgestelde regeling maakt dus een verschil tussen genaturaliseerde Nederlanders en overige Nederlanders³⁷. Een dergelijk onderscheid was tot nog toe in de Nederlandse nationaliteitswetgeving ongebruikelijk. Het komt me ook voor, dat de introductie van een dergelijk verschil tussen echte en onechte Nederlanders minder wenselijk is³⁸. Overigens zou het nuttig zijn, indien eens goed op een rijtje wordt gezet, welke rechten door het verlies van Nederlandschap worden verloren. Uiteraard verliest men politieke rechten, maar lijdt men ook financieel nadeel? Worden bijvoorbeeld pensioenrechten beïnvloedt?

De verreweg belangrijkste wijziging is echter, dat artikel 15, lid 1, sub b Ontwerp anders dan het huidige artikel 15, sub c niet meer de beperking kent tot bipatrident Nederlanders, die na hun meerderjarigheid gedurende tien jaren wonen in het land waarin zij zijn geboren en waarvan zij eveneens de nationaliteit bezitten. Zoals boven reeds aangestipt, geldt de voorgestelde verliesbepaling dus ook voor in Nederland geboren bipatriden. Voorts doet niet terzake welke nationaliteit een bipatride Nederlander naast zijn Nederlandschap bezit. Ook als een Nederlander door een genealogische toevalligheid nog een willekeurige andere nationaliteit bezit, moet volgens het ontwerp boven zijn Nederlandschap een zwaard van Damocles worden gehangen. Ik ben hierover niet enthousiast om het maar eufemistisch te zeggen. Laten we de diverse aspecten van het voorgestelde artikel 15, lid 1, sub b eens nader onder de loep leggen. Stel een kind wordt in Nederland geboren als kind van een Nederlandse vader en een Duitse moeder. Iure sanguinis verwerft het kind de nationaliteiten van beide ouders. Het kind groeit in Nederland op en studeert aan een Nederlandse universiteit. Na zijn afstuderen gaat het werken voor Philips. Door Philips wordt hij uitgezonden naar diverse andere landen. Na tien jaar in het buitenland te hebben gewerkt, verliest hij het Ne-

derlanderschap. Is dat zinvol? Ik plaats daarbij een vraagteken. Het uitzendingsbeleid van Nederlandse maatschappijen betreffende hun werknemers zou door de voorgestelde regeling wel eens op een vervelende wijze kunnen worden gefrustreerd. Ik kan mij voorstellen, dat werknemers een uitzending weigeren, respectievelijk een overplaatsing weigeren, daar zij of een van hun inwonende gezinsleden door een dergelijke verhuizing hun Nederlandschap zouden kunnen verliezen. Er zij in dit verband nog op gewezen, dat een verschil tussen het geldende recht en het ontwerp ook is, dat volgens het ontwerp ook verlies van het Nederlandschap kan optreden, indien een bipatride Nederlander achtereen volgens in diverse buitenland landen woont. Toegegeven zij overigens, dat ik met betrekking tot het gegeven voorbeeld zwaar bevooroordeeld ben, daar bijvoorbeeld mijn eigen zoon door dit lot zou kunnen worden getroffen. Het komt me echter voor, dat in Nederland geboren personen in de regel met Nederland een zodanig nauwe band hebben, dat zij hun Nederlandschap niet door het enkele verblijf in het buitenland mogen kunnen verliezen, ook al hebben zij naast hun Nederlandschap nog een andere nationaliteit. Nu zou men tegen het voorgaande kunnen inbrengen, dat zo'n bipatride Nederlander -wil hij Nederlander blijven- dan maar afstand van zijn andere nationaliteit moet doen. Doet hij dat, dan is er immers niets aan de hand en blijft hij tot in lengte van jaren Nederlander. Dit klinkt op het eerste gehoor bijzonder overtuigend, maar een gigantische moeilijkheid zit in het feit, dat van vele nationaliteiten niet of slechts onder volstrekt onereuse voorwaarden afstand kan worden gedaan. Voor personen die met een dergelijke nationaliteit opgezadeld zitten, blijft dan geen andere mogelijkheid dan periodiek een "sabbatical year" in Nederland door te brengen, waarbij vrijwel het gehele hebben en houden naar Nederland moet worden overgebracht. Hierbij zij nog het volgende aangetekend: heel veel Nederlanders zijn er niet van op de hoogte, dat zij naast hun Nederlandschap nog een andere nationaliteit bezitten. Zo zijn vele Nederlanders met een moeder of grootmoeder van Franse origine tevens Frans en bezitten in de Limburgs-Belgische grensstreek vele personen bij nauwkeurig nationaliteitsrechtelijk-genealogisch onderzoek tevens de Belgische nationaliteit. Deze personen zullen zich er -als ze in Nederland zijn geboren- niet van bewust zijn, dat hun existentie als Nederlander onder omstandigheden aan een zijden draadje hangt, als het wetsontwerp in ongewijzigde vorm wet wordt.

Minstens zo erg acht ik het feit, dat een bipatride Nederlander zijn Nederlandschap kan verliezen ongeacht welke andere nationaliteit de desbetreffende persoon bezit. Ook hier geldt weer, dat voor ogen gehouden moet worden, dat men heel vaak geen afstand zal kunnen doen van die andere nationaliteit, alsmede dat vele personen niet eens weten dat ze ook nog door grillen van vreemde wetgevers een andere nationaliteit bezitten. Ook door deze regeling van de mobiliteit van Nederlandse werknemers van grote bedrijven trouwens nadelig worden beïnvloed. Ik ken diverse Nederlanders, die naast hun Nederlandschap de nationaliteit van Venezuela bezitten, daar zij in dat land geboren zijn terwijl hun va-

37. Zie ook Memorie van Toelichting, p. 5.

38. Vgl. G.R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989, pp. 295-298.

der daar voor Shell werkzaam was. Stel zo'n bipatride Nederlander heeft in Nederland rechten gestudeerd en krijgt jaren na zijn afstuderen de leiding over een filiaal van een groot Nederlands advocatenkantoor in Brussel aangeboden. Hij moet dan op zijn qui vive zijn. Indien hij naar België verhuist, verliest hij na tien jaar zijn Nederlandschap. Hij kan dat verlies ook niet voorkomen, daar het Venezolaanse nationaliteitsrecht -als ik het wel zie- niet de mogelijkheid van afstand kent.

Overigens acht ik het denkbaar, dat de zoëven ten tonele gevoerde Nederlands-Venezolaanse advocaat uit België met succes zou kunnen stellen, dat de voorgestelde regeling van artikel 15, lid 1, sub b een schending van het Europese recht oplevert. Zo'n bipatride was immers aanvankelijk een Nederlander, die door zich in België te vestigen gebruik maakte van zijn aan het Europese recht ontleende rechten. Daarop reageert vervolgens conform het wetsontwerp de Nederlandse rechtsorde door hem na enige jaren het Nederlandschap en derhalve de aan het Europese recht ontleende rechten te ontnemen. Het is op zijn plaats om deze stelling nader uit te werken.

Weliswaar heeft de Commissie van de Europese Gemeenschap tot op heden geen pogingen ondernomen om het nationaliteitsrecht van de lidstaten te beïnvloeden³⁹. Het feit, dat de personele werking van het EEG-verdrag in beginsel afhankelijk is van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat, roept echter wel tal van vragen van nationaliteitsrechtelijke aard op⁴⁰.

Van groot belang is in dit verband de Micheletti-beslissing van het Hof van Justitie van de EG (7 juli 1992). Het Hof erkent de principiële nationale autonomie van de lidstaten op het gebied van het nationaliteitsrecht, maar houdt de mogelijkheid open, dat het Europese recht die nationale autonomie beperkt. Essentieel is rechtsoverweging nr 10:

'De vaststelling van de voorwaarden voor het verkrijgen en het verlies van de nationaliteit behoort naar internationaal recht tot de bevoegdheid van de Lid-Staten, die deze bevoegdheid met inachtneming van het gemeenschapsrecht moeten uitoefenen.'⁴¹

De staten zijn dus geheel vrij hun nationaliteitsrecht te regelen in overeenstemming met het internationale recht. Dit is absoluut niets nieuws. Maar wat wordt echter precies bedoeld met de passage 'die deze bevoegdheden met inachtneming van het gemeenschapsrecht moeten uitoefenen'? Welke beperkingen zou het gemeenschapsrecht de lidstaten kunnen opleggen bij de regeling van hun nationaliteitsrecht? Twee soorten beperkingen zou ik mij kunnen voorstellen:

a. Een lidstaat schendt gemeenschapsrecht en wel de plicht tot loyaliteit (Gemeinschaftstreue; artikel 5 EEG-verdrag), indien aan zeer grote groepen personen, die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Gemeenschap bezitten, de nationaliteit wordt verleend zonder daarover vooraf overleg te plegen met de Gemeenschap. Zo is verdedigbaar, dat het een schending van gemeenschapsrecht zou zijn, indien Nederland aan de gehele bevolking van Suriname of een aanmerkelijk deel van die bevolking het Nederlandschap zou verlenen zonder van te voren

daarover de mening van Brussel te horen.

b. Een lidstaat schendt gemeenschapsrecht, indien het nationaliteitsrecht van die staat dusdanig wordt gewijzigd, dat in andere lidstaten van de Europese Gemeenschap wonende onderdanen van die staat, die niet tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap bezitten, de nationaliteit verliezen. Indien Nederland -zoals het ontwerp voorstelt- de verliesgrond van artikel 15, sub c Rijkswet op het Nederlandschap dusdanig wijzigt, dat de Nederlandse nationaliteit wordt verloren door een persoon, die naast zijn Nederlandschap nog een andere nationaliteit bezit, indien de desbetreffende persoon gedurende een onafgebroken periode van 10 jaren in het buitenland woonachtig is, zou dat mijns inziens strijd met het gemeenschapsrecht kunnen opleveren. Een in een andere EG-staat woonachtige Nederlander die naast het Nederlandschap nog een niet-EG-nationaliteit bezit, verliest immers door een dergelijke regeling zijn Nederlandschap (en daardoor de bescherming van het EEG-verdrag), omdat hij in een andere EG-staat woonachtig is.

Wellicht kan men zelfs nog een stapje verder gaan. Verdedigbaar is, dat ook ons huidig artikel 15, sub c RWNed reeds op gespannen voet met het EEG-verdrag staat? Stel iemand met de nationaliteit van een Lidstaat van de Europese Gemeenschap verwerft door naturalisatie of optie het Nederlandschap. Geboren is hij in de staat waarvan hij ook de nationaliteit bezit. Indien hij nu weer terug verhuist naar zijn oorspronkelijke staat, verliest hij na daar 10 jaren onafgebroken te hebben gewoond weer zijn Nederlandse nationaliteit met alle daaraan verbonden rechten.

Belemmert deze regeling niet het in beginsel aan iedere burger van een lidstaat, dus aan iedere Nederlander, toekomende recht om zich in elke lidstaat van de Europese Gemeenschap te vestigen? Zo'n bipatride zal immers -gezien de dreigende nationaliteitsrechtelijke gevolgen- wellicht aarzelen om zich weer in zijn land van herkomst te vestigen. In een voorkomend geval lijkt me -reeds thans- een prejudiciële vraag over de verenigbaarheid van artikel 15, sub c RWNed met het EEG-verdrag op zijn plaats. Als het ontwerp in de huidige vorm het Staatsblad bereikt, wordt een dergelijke prejudiciële vraag over circa tien jaren met zekerheid gesteld.

Uit het voorgaande vloeit voort, dat het voorgestelde artikel 15, lid 1, sub b mijns inziens niet houdbaar is en ik ook over artikel 15a niet bepaald enthousiast ben. De vraag moet daarom worden opgeworpen, of de huidige bepalingen van artikel 15, sub a en, sub c dan wellicht geheel geschrapt zouden moeten worden. Mijns inziens zou dat echter minder zinvol zijn. Het is de bedoeling, dat een nationaliteit een reële band met een bepaald land manifesteert. Het Nederlandschap moet dus een reële band met Nederland manifesteren. Weliswaar wordt zulks niet direct door het volkenrecht geëist, maar de nationaliteit is geen zinvol koppelbegrip voor rechtsgevolgen meer, indien vele personen de nationaliteit van een land bezitten die nauwelijks nog contacten met dat land onderhouden.

39. Vermeld zij echter wel de resolutie van het Europese Parlement van 18 september 1981, Publikatieblad 1981 C260/100, waar naar aanleiding van de discussie over het nieuwe Britse nationaliteitsrecht (British Nationality Act 1981) een harmonisatie werd van de nationaliteitsregelingen van de lidstaten werd bepleit ten einde te voorkomen, dat personen in de Europese Gemeenschap als staatlozen kunnen worden geboren.

40. Zie daarover G.R. de Groot, Migrantenrecht, Katern voor de rechtspraak 1992, pp. 105-110. Zie over nationaliteitsrecht en de Europese Gemeenschap in het algemeen de volgende publicaties: Guido van den Berghe/Christian H. Huber, European citizenship, in: Gedächtnisschrift Christoph Sasse, Das Europa der zweiten Generation, Kehl am Rhein, Strassbourg, pp. 755-774; Albert Bleckmann, German nationality within the meaning of the EEC treaty, Common Market Law Review 1978, pp. 435-446; Andrew C. Evans, The new British nationality bill and European community law, Scots Law Times 1981, pp. 133-137; Andrew C. Evans, European citizenship, Modern Law Review 1982, pp. 497-515; Andrew C. Evans, Nationality law and the free movement of persons in the EEC, with special reference to the British Nationality Act 1981, Yearbook of European Law 1982, pp. 174-189; Andrew C. Evans, European citizenship: a novel concept in EEC law, American Journal of Comparative Law 1984, pp. 679-715; Andrew C. Evans, Nationality law and European integration, European Law Review 1991, pp. 190-215; Ulrich Everling, Von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zum Europäischen Bürgerrecht, Europarecht 1991 (Beiheft 1), pp. 81-103; José Carlos Fernández Rozas, Derecho español de la nacionalidad, Madrid 1987, pp. 28-30; Eberhard Grabitz, Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, Köln 1970; G.R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln etc. 1989, pp. 23-27; Elisa Pérez Vera, El sistema español de doble nacionalidad ante la futura adhesión de España a las Comunidades Europeas, Revista de instituciones Europeas 1981, pp. 685-703; Richard Plender, An incipient form of European citizenship, in: Jacobs (ed.), European law and the individual, Amsterdam/New York/Oxford 1976; Kenneth R. Simmonds, The British Nationality Act and the definition of the term national for Community purposes, Common Market Law review 1984, pp. 675-686.

41. "La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire."

Waar de verwervingsgronden van een nationaliteit dusdanig moeten zijn, dat personen die een duidelijke band met een land hebben, zonder te zware eisen de nationaliteit van dat land kunnen verwerven, moeten de verliesgronden dusdanig zijn, dat personen die geen noemenswaardige band meer met een land hebben de nationaliteit van dat land verliezen. Vele verschillende constructies zijn denkbaar en zullen in het parlement de revue moeten passeren.

Persoonlijk gaat mijn sympathie in de richting van de volgende oplossing: Het huidige artikel 15, sub a RwNed zou dusdanig moeten worden gewijzigd, dat indien een Nederlander die woonplaats in het Koninkrijk der Nederlanden heeft om de een of andere reden vrijwillig een andere nationaliteit verwerft, zijn Nederlanderschap nooit verloren gaat. Heeft de betrokkene woonplaats in het buitenland, dan wordt het Nederlanderschap evenmin door het vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit verloren, indien de nationaliteit van een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap wordt verworven⁴².

Indien een Nederlander met woonplaats in het buitenland een andere nationaliteit vrijwillig verwerft, wordt het Nederlanderschap verloren, tenzij de persoon in kwestie een verklaring aflegt, dat hij zijn Nederlanderschap wenst te behouden. Een dergelijke verklaring zou moeten bewerkstelligen, dat de Nederlandse nationaliteit gedurende tien jaren behouden blijft; voordat deze tien jaren zijn verstreken zou een nieuwe verklaring moeten kunnen bewerkstelligen dat het Nederlanderschap nog eens tien jaren wordt behouden. Er is in dat geval trouwens niets op tegen om voor het afleggen van een dergelijke verlengingsverklaring de betaling van leges te eisen. Het Nederlanderschap mag wel enkele tientjes per jaar kosten. Uit die leges kan ook de administratieve rompslomp in verband met de registratie van de verlengingsverklaringen worden bekostigd.

Het huidige artikel 15, sub c zou in grote lijnen moeten worden gehandhaafd, maar ik wil een uitzondering bepleiten voor diegenen die woonachtig zijn in andere lidstaten van de Europese Gemeenschap⁴³. Verder zou een dienstverband met een Nederlandse onderneming of vereniging, respectievelijk stichting, alsmede een door bemiddeling van de Nederlandse regering tot stand gekomen dienstverband in het buitenland voldoende moeten zijn om het verlies van de Nederlandse nationaliteit te voorkomen.

De bepleite regeling houdt rekening met het feit, dat de grenzen tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschap in toenemende mate vervagen. Een consequentie daarvan dient mijns inziens te zijn, dat ook de nationaliteitsrechtelijke afgrenzingen van personen langzamerhand geleidelijker moeten worden. In elk geval met betrekking tot de nationaliteiten van de lidstaten van de Europese Gemeenschap dienen gevallen van bipatridie en polypatridie zonder enig voorbehoud te worden geaccepteerd. Toegegeven zij wel, dat de bepleite regeling nogal Eurocentrisch is. De meeste burgers van het Koninkrijk der Nederlanden wonen echter in Europa en dat feit heeft noodzakelijkerwijze consequenties voor de verwervings- en verliesgronden van de Nederlandse nationaliteit. Niettemin behoort onze nationaliteitswetgeving ook rekening te houden met het gegeven, dat ook vele Nederlanders in het Caraï-

bisch gebied wonen. Het ligt daarom voor de hand aan de regeringen van Aruba en de Nederlandse Antillen te vragen, of zij er behoefte aan hebben, dat ook bij de verwerving van bepaalde andere nationaliteiten het Nederlanderschap principieel niet wordt verloren. Ik ben benieuwd hoe de Arubaanse en Antilliaanse mening luidt. Indien een toekomstige drastische herziening van het Verdrag van Straatsburg in de richting zou gaan van een accepteren van gevallen van meervoudige nationaliteit tussen de Europese staten, maar een bestrijden van bipatridie, waar het gaat om het bezit van een Europese nationaliteit naast een niet-Europese nationaliteit, verdienen de opvattingen van Aruba en de Nederlandse Antillen eveneens ruime aandacht.

Uit het voorgaande vloeit voort, dat ik wel moet concluderen tot het opzeggen van het Verdrag van Straatsburg althans tot de wenselijkheid van het drastisch wijzigen van het desbetreffende Verdrag. Mijn opvattingen zijn immers niet te rijmen met dat Verdrag, ook niet na een eventuele ratificatie van het Wijzigingsprotocol. Zou dat opzeggen nu dan ogenblikkelijk moeten gebeuren? Ik zou die vraag vooralsnog ontkennend willen beantwoorden. Het wijzigen van de houding tegenover de meervoudige nationaliteit op Europees niveau beschouw ik als mooie doelstelling, waaraan ons land zou moeten kunnen meewerken, als het maar niet al te veel tijd in beslag neemt. Denkbaar is het om thans tot een gematigde wijziging van het huidige artikel 15, sub a te besluiten en aan te kondigen, dat een drastische wijziging van dat artikel gecombineerd met een opzegging van het Verdrag van Straatsburg zal volgen, indien niet binnen drie jaren een volledig gewijzigd verdrag van Straatsburg ter ondertekening wordt opengesteld.

Na het voorgaande dient nog kort te worden ingegaan op een op het voorgestelde artikel 15, lid 1, sub b betrekking hebbende overgangsbepaling. In artikel III wordt voorgesteld om de verjaringstermijn van tien jaren pas te laten aanvangen op het tijdstip van inwerkingtreding van het ontwerp. In een tweede lid van artikel III wordt evenwel gesteld, dat zulks niet geldt indien het een persoon betreft die na zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode van tien jaren, welke niet eerder aanvangt dan op 1 januari 1985, woonplaats heeft in het land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit. De huidige verjaringstermijn van artikel 15, sub c loopt dus voor die personen gewoon door. Technisch gezien is daartegen niets in te brengen. De overgangsregeling bewerkstelligt echter wel, dat zich wellicht reeds in per 1 januari 1995 casus voordoen waarin een prejudiciële vraag betreffende de conformiteit van deze regeling met het Europese recht op zijn plaats is.

Na het voorgaande is het bijkans een opluchting de voorgestelde wijziging van artikel 16 te bespreken. Het ontwerp stelt de volgende redactie voor:

'1. Het Nederlanderschap gaat voor een minderjarige verloren:

- a. door erkenning, wettiging of adoptie door een vreemdeling, indien hij diens nationaliteit daardoor verkrijgt, of deze reeds bezit;
- b. indien zijn vader of moeder het Nederlander-

42. Na een ingrijpende wijziging van het Verdrag van Straatsburg zou wellicht ook denkbaar zijn om de regeling dusdanig te construeren, dat het Nederlanderschap niet wordt verloren, indien de nationaliteit van een andere lidstaat van de Raad van Europa wordt verworven.

43. Denkbaar is het ook hier weer een uitzondering te maken voor alle Lidstaten van de Raad van Europa.

schap verliest ingevolge artikel 15, of artikel 15A.

Voor de toepassing van het bepaalde onder b worden onder vader, onderscheidenlijk moeder mede verstaan de adoptief-vader en de adoptief-moeder aan wie de minderjarige het Nederlanderschap ontleent.

2. Het verlies van het Nederlanderschap als in het eerste lid bedoeld, treedt niet in:
 - a. indien en zolang de andere ouder het Nederlanderschap bezit;
 - b. door het overlijden van de andere ouder na het moment waarop krachtens het eerste lid het verlies van het Nederlanderschap zou intreden;
 - c. indien de andere ouder als Nederlander is overleden voor het moment waarop krachtens het eerste lid het verlies van het Nederlanderschap zou intreden;
 - d. indien de minderjarige Nederlander is op grond van het bepaalde in artikel 3, derde lid.'

De voorstellen ter wijziging van het eerste lid zijn logische gevolgen van de voorgestelde teksten van de artikelen 15 en 15a en staan en vallen met het al dan niet aanvaarden van die artikelen. Over het voorgestelde tweede lid ben ik uiterst tevreden. Het huidige lid 2 van artikel 16 roept vele vragen op, die stuk voor stuk op bevredigende wijze door het voorgestelde tweede lid worden beantwoord. Ook het feit, dat door artikel II tevens wordt voorgesteld om deze wijziging van het tweede lid te laten terugwerken tot 1 januari 1985 is verheugend. Die terugwerken-de kracht voorkomt, dat enige lastige vragen betreffende het huidige tweede lid aan de Hoge Raad moeten worden voorgelegd.

Tenslotte wordt voorgesteld om na artikel 16 een artikel 16a toe te voegen, dat correspondeert met het voorgestelde artikel 15a, luidende:

'Het Nederlanderschap gaat voor een minderjarige eveneens verloren:

- a. indien hij ten gevolge van een uitdrukkelijke wilsverklaring door naturalisatie, optie of herstel daarin de nationaliteit verkrijgt van een Staat die Partij is bij het op 6 mei 1963 te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, nr 4), en de daarbij behorende Protocollen;
- b. indien hij ingevolge de op 25 november 1975 te Paramaribo gesloten Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname (Trb. 1975, nr 132) de Surinaamse nationaliteit verkrijgt.'

Dit artikel staat en valt weer met het al dan niet aanvaarden van artikel 15a Ontwerp.

6. Een slotopmerking

Uit het bovenstaande blijkt, dat uitvoerige parlementaire beraadslagingen over het ontwerp naar mijn mening op zijn plaats zijn. Nu de regering -zoals reeds vermeld- in de toelichting heeft aangekondigd binnen afzienbare tijd met een tweede wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap te komen, hoeft het parlement ook zeker niet te terughoudend te zijn

met het verwerpen van gedane voorstellen, zelfs indien men het niet eens zou kunnen worden over bepaalde alternatieven voor te verwerpen voorstellen. Ik hoop echter, dat in elk geval de voorgestelde schrapping van artikel 9, lid 1, sub b, alsmede het voorgestelde artikel 16, lid 2 en de in dit opstel verdedigde variant op het voorgestelde artikel 3, lid 3 het Staatsblad met enige spoed bereiken. Met name wijziging van de beide laatstvermelde bepalingen voorkomt jurisprudentie.